

Mesa Verde: Regulación y Fiscalización de los Servicios de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural

Moderadora	Hildegardi Venero
Ponente	Ana Vergara
Comentaristas	Rosa María Alcayhuamán
	Francisco Soto

Resumen

La SUNASS recientemente ha ampliado sus funciones a regular el ámbito rural, lo cual representa un desafío para la institución, en el sentido que el ámbito rural cuenta con más de 27,000 Organizaciones comunales y sistemas de agua y saneamiento con diferente tecnología.

La regulación en el ámbito rural

Abordar la regulación de servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural, implica analizar la reforma que se dio en el sector tras la promulgación de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento. Aparte de derogar la Ley General de Servicios de Saneamiento, la cual estuvo vigente por más de 21 años, y la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento que trajo consigo la ampliación de las competencias de las funciones que tiene SUNASS como organismo regulador, otorgadas por la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos Ley # 27332, a nivel nacional. En ese sentido, la SUNASS ejerce sus funciones para cumplir con la responsabilidad de garantizar a los usuarios del ámbito rural la prestación de los servicios de saneamiento en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la conservación de los ecosistemas y del ambiente

Las funciones ejercidas pueden ser agrupadas de la siguiente forma:

Función normativa, comprende la facultad exclusiva de dictar en el ámbito de su competencia, reglamentos, directivas y normas de carácter general aplicables a intereses, obligaciones o derechos de las empresas prestadoras o actividades bajo su ámbito o de sus usuarios. Asimismo, comprende la facultad de dictar mandatos u otras disposiciones de carácter particular. También, comprende la facultad de tipificar infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas en normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por la SUNASS.

Función reguladora: Comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios y actividades bajo su ámbito.

Función Supervisora: Comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades, empresas o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier disposición, mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividades supervisadas.

Función Fiscalizadora y supervisora: Permite a la SUNASS imponer sanciones y medidas correctivas dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión.

Función de solución de controversias y reclamos: Comprende la facultad de autorizar a los órganos de la SUNASS resolver, en la vía administrativa, los conflictos, las controversias y reclamos que, dentro del ámbito de su competencia, surjan entre entidades prestadoras y el usuario.

Ahora bien, en cuanto comprende al **ámbito de fiscalización** tocaría repasar los tipos de prestadores ya que ellos son los sujetos administrados, sin embargo, no está de más aclarar que para términos prácticos la agrupación suele ser simplemente bajo las denominaciones de ámbito urbano y ámbito rural, y aclarar también que en cuanto se refiere a la fiscalización a Entidades Prestadoras “EPS” están incluidos como administradores sus administradores y gerentes.

Tenemos 4 tipos de prestadores en el país que son reconocidos por la normativa vigente: Empresa prestadora (EPS), unidad de gestión municipal (UGM), operador especializado y organización comunal.

La Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento y su Reglamento reconocen a tres tipos de prestadores de servicios de saneamiento que no son Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS). Estos tres son: Organización comunal, Unidad de Gestión Municipal, Operador especializado, a continuación, nos extendemos en cuanto a cada una de estas categorías.

En cuanto a las organizaciones Comunales, son organizaciones sin fines de lucro, constituida con el único fin de brindar servicios de saneamiento, que pueden brindar los servicios de saneamiento solamente a centros poblados rurales que no tengan una población que supere los 2000 habitantes. Los principales tipos de organizaciones comunales son las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), las Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP) y los comités de agua. Como parte de la implementación progresiva de las

funciones de la SUNASS en el ámbito rural, entre los meses de enero hasta octubre del 2018, se ha realizado el monitoreo de la prestación de los servicios de saneamiento a 247 organizaciones comunales

Los prestadores municipales, son propios de Área desconcentrada de la municipalidad competente, constituida con el único fin de prestar servicios de saneamiento y que cuenta con contabilidad independiente y equipo especializado para la prestación. Puede brindar los servicios a los centros poblados rurales y a aquellos centros poblados que cuenta con población mayor a los 2,000 habitantes y que no supere los 15,000 habitantes, denominados “pequeñas ciudades”. Como parte de la implementación gradual de la función supervisora de la SUNASS, entre los meses de enero hasta octubre del 2018, la SUNASS ha realizado el monitoreo a 104 municipalidades que prestan los servicios de saneamiento.

Los operadores especializados, son empresa especializadas en servicios de saneamiento que celebra un contrato de explotación con la municipalidad competente. Puede brindar los servicios a centros poblados considerados “pequeñas ciudades”.

Desde enero hasta octubre del 2018, la SUNASS ha realizado el monitoreo a 7 operadores especializados, de las cuales se tiene información de los centros poblados que atienden y que han sido visitados por SUNASS.

Segunda parte: Saneamiento en el ámbito rural

La prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural es ejercida por la municipalidad competente, directamente, a través de las Unidades de Gestión Municipal, o indirectamente, a través de las Organizaciones comunales, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales.

Para la constitución de las Organizaciones comunales se debe contar, previamente, con la autorización de la municipalidad distrital o provincial, según corresponda, de acuerdo a lo que establece el Reglamento y las normas que para tal fin establezca la SUNASS. Las Organizaciones comunales se constituyen como organizaciones sin fines de lucro, que adquieren capacidades y personería jurídica de derecho privado, exclusivamente para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural a partir de la autorización antes señalada.

Según la normativa vigente, los prestadores de servicios de saneamiento en centros poblados del ámbito rural reconocidos por la normativa son las **unidades de gestión municipales y las organizaciones comunales**.

Para el año 2018 la SUNASS monitoreó a 247 organizaciones comunales, 104 prestadores municipales y a 6 operadores especializados

¿Cuál es el objeto de realizar el trabajo de regulación y fiscalización de servicios de Agua y Saneamiento en el ámbito rural?

Las Organizaciones comunales y las UGM son prestadores de servicios de saneamiento regulado tal como lo detalla la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (DL 1280)

Bajo el primer supuesto debemos agregar que aproximadamente el 80% de los prestadores en el ámbito rural está constituido como una organización comunal.

En lo que concierne a cumplir la función reguladora la principal labor radica en determinar las tarifas de los servicios, en este caso se denomina “cuota familiar”, también vale la pena mencionar que en lo concerniente a garantizar la calidad de los servicios prestados se evalúa directamente la adecuada desinfección y cloración del agua.

La función fiscalizadora se traduce en crear incentivos para que los supervisados o administrados no cometan conductas que conducen al incumplimiento de normativas u obligaciones, si bien en el ámbito urbano se llama podemos hablar de “supervisión” que sería la verificación de cumplimiento de obligaciones y puede desenlazar en una sanción o multa, en el ámbito rural hablamos más de “monitoreo” cuyo afán fiscalizador tiene una estructura similar a la acción de supervisión, la diferencia se determina en que como resultado de esta acción se emite recomendaciones y no se tiene un carácter punitivo o sancionador.

Si se quiere mencionar acciones de fiscalización puntuales podríamos detallar:

- Aprobar la metodología de cálculo de “cuota familiar”, lo que vendría a ser el equivalente a la “tarifa”, se brinda asistencia técnica en aplicación de este cálculo.
- Supervisar los servicios de saneamiento en el ámbito rural, para ello es indispensable que se regule de manera específica ya que el ámbito rural es una realidad distinta y se debe adaptar a la normativa a esta realidad, en muchos casos es necesario insistir en la formalización del prestador.
- Identificar a los prestadores rurales para una posible integración, a través de las áreas de prestación de servicios de saneamiento
- Contribuir a la mejora de la calidad de los servicios de saneamiento, una forma además de la supervisión es a través de la identificación de las “mejores prácticas”, es importante sumar esfuerzos de manera articulada con otras entidades que tienen intervención en el ámbito rural para contribuir a la mejora de calidad del servicio prestado.

Tercera parte: Benchmarking

Es una herramienta de administración que permite evaluar desempeño y buenas prácticas, para el caso específico del ámbito rural en cuanto a servicios de agua y saneamiento, el objetivo del benchmarking de las organizaciones comunales es identificar buenas prácticas y casos de éxito con el enfoque de organización y cloración, con el fin de promover la mejora y el aprendizaje de otros prestadores rurales y de este modo contribuir a la mejora de la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

El benchmarking puede ser utilizado para mejorar el desempeño de una empresa, área u organización en general. Esta herramienta puede ser utilizada para mejorar el desempeño de los distintos tipos de prestadores de servicios de saneamiento.

Para la mejora del desempeño, se identificaron buenas prácticas relacionadas al enfoque del presente ejercicio de organizaciones comunales de las regiones de Lambayeque, Junín, Apurímac y San Martín. En estas regiones, se desarrollaron talleres de benchmarking de organizaciones comunales, con el fin de difundir dichas buenas prácticas y documentarlas.

El enfoque 2018 del benchmarking para la mejora del desempeño de organizaciones comunales es la constitución de estas y la adecuada cloración (desinfección) del agua. Para la evaluación del desempeño de las organizaciones comunales, se han propuesto 6 indicadores específicos, divididos en tres categorías o tipos: de formalidad y gestión, de la calidad de la prestación y de sostenibilidad financiera.

De los valores de los indicadores específicos, se proponen 3 indicadores generales, uno por cada tipo. Finalmente, se propone un índice de calificación total (ICT), cuyo valor depende los valores de los 3 indicadores generales propuestos.

La normativa explícita y específica para ámbito rural está en preparación, ello no impide el acercamiento a las organizaciones comunales, bajo la modalidad de acciones de monitoreo, si bien en EPS existe parámetros delimitados con cálculos de multas, en Organizaciones Comunales no se busca sanciones.

En el ámbito rural es un hecho que quien supervisa no puede haber capacitación, sin embargo, durante la supervisión se suele brindar asistencia técnica.

Cabe prender las alarmas por la enorme brecha entre el plan nacional de saneamiento y la realidad en cuanto concierne al consumo de agua adecuadamente desinfectada.

Si tendríamos que resumir el benchmarking en grandes grupos, estos serían:

- 1) La evaluación de desempeño o monitoreo
- 2) La mejora del desempeño o monitoreo posterior (aprendizaje) – talleres
- 3) La transparencia y comunicación efectiva

Comentarista 1

- ¿Qué significa regular el ámbito rural? Realmente podríamos empezar pensando en cómo definir el ámbito rural y toda la fase normativa conceptual, sin embargo, pongo bajo su reflexión las siguientes consideraciones:
- Respecto a la metodología de cálculo para la “cuota familiar”, si bien es algo que se conversa con el prestador, también es tema de interés del usuario, ¿Qué implica el pago de esa cuota? De esa forma el usuario valora el servicio ya que en el ámbito rural se debe concientizar en el sentido de valor del servicio, conocer por qué se paga.
- ¿Contribuye a la calidad de la mejora de la calidad servicio? Si, las entidades se vienen organizando de forma articulada para garantizar servicios de cálida en agua y saneamiento por ejemplo “agenda 2030”, una herramienta de uso para este propósito es la identificación de mejores prácticas o benchmarking
- El tema de salud es muy importante y el agua es de impacto en la salud, en el ámbito rural si bien involucramos a estos pequeños prestadores y sus supervisores, existe el sentido punitivo, pero existe deficiencias de gestión, de infraestructura, y la pregunta es cómo podemos mejorar dichas situaciones, la perspectiva suele ser más ligada a la asistencia técnica que a la sanción.
- Existen pocas experiencias en américa latina en este tema y se podría considerar que somos pioneros en cuanto a fiscalización de servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural.

Comentarista 2

- Invoca varias premisas que son motivo de análisis reflexivo, entre ellas: En Perú existe problemas en la definición del prestador, no cómo concepto, más bien en el área operativa, afirma un tema importante a abordar es la informalidad ya que el único responsable vendría a ser un obrero que abre y cierra llaves para mencionar casos extremos, es un ámbito que abarca mucha gente ya que casi todas las capitales distritales estarían en esta situación.
- Otro aspecto es plantear metas realistas en el ámbito rural, por ejemplo 28000 entidades a fiscalizar es demasiado y poco factible, el comentarista insta a proponer algún tipo de agrupación para estas entidades rurales, en muchos casos es necesario fortaleces las Áreas Técnicas Municipales para mejor comunicación con el supervisor, es un potencial peligro.
- Los roles re SUNASS en la zona rural no son factibles de aplicación, entonces la estrategia es centrada en capacitación y fortalecimiento de lazos para que así haya mayor colaboración con SUNASS, ¿y cuál es la debilidad? La dependencia presupuestaria de la municipalidad, es importante la actuación de SUNASS para recibir retroalimentación del Área técnica municipal Por otro lado es clave la

integración de prestadores. La intención es un prestador por región, sin embargo, dadas las disputas por el agua mencionando un ejemplo, tenemos el caso Ayacucho. Es decir, no es factible, sin embargo, la mejora del servicio va más a articular estas integraciones con otras entidades de gobierno, así comparar y definir la fórmula de agrupación. Existe un actor que es el gobierno regional, que tiene como labor brindar asistencia técnica y se debe incentivar por ese lado también. Se avanza de manera significativa, sin embargo, en dicho avance se presentan una serie de temas a tener en cuenta. En tanto es cierto que cuando vemos la casuística el modelo organizacional modelo sería la JAAS, existe una serie de análisis donde las juntas más parecen sindicatos, debería tener Gerentes en lugar de "Presidentes", sería viable la propuesta de Pequeñas y medianas empresas de derecho privado quienes administren los recursos hídricos y así no politizar el tema, más bien dar oportunidades a emprendedores.